

Rechtsgutachten

zur Frage

**der bauplanungsrechtlichen Bebaubarkeit und den
bauleitplanerischen Möglichkeiten für die Liegen-
schaft Fabrikstraße 9 in Radebeul**

- Kurzfassung -

im Auftrag der Aktiva Bauträger GmbH, Am Bahndamm 14, 01728 Bannewitz

vorgelegt von Rechtsanwälten Füßer & Kollegen, Leipzig

im Dezember 2018

Einleitung

Die Aktiva Bauträger GmbH (im Folgenden: Aktiva) hat sich die Grundstücke mit den Flurstücksnummern 1565/3 und 1520 der Gemarkung Kötzenschenbroda in Radebeul südlich der Fabrikstraße gesichert. Die Aktiva möchte klären, wie die Liegenschaft derzeit nach dem Bauplanungsrecht genutzt werden kann, ob die von der Stadt Radebeul angestrebte Bauleitplanung durchsetzbar ist und ob die Möglichkeit besteht, ihre eigenen Nutzungsinteressen im Wege der Bauleitplanung umzusetzen.

Zum Sachverhalt (sogleich I), der rechtlichen Würdigung (sodann II) und der Zusammenfassung (abschließend III) ist Folgendes auszuführen:

I Sachverhalt und Gutachtauftrag

Auf dem Gelände der Aktiva befinden sich eine ehemalige Fabrikantenvilla und vermietete Gebäude, die teilweise auch zu Wohnzwecken genutzt werden.

Auf der südlichen Seite der Fabrikstraße befinden sich die Hasse Transport GmbH, die Umformtechnik Radebeul GmbH & Co, die Richard Bergner Elektroarmaturen GmbH & Co. KG und die Zinkpower GmbH. Im weiteren Verlauf der Fabrikstraße Richtung Westen befinden sich sowohl nördlich als auch südlich Wohnbebauung und Grünflächen. Nördlich der Fabrikstraße sind einige leer stehende Grundstücke vorhanden, Wohnhäuser, ein Netto-Markt, das Betriebsgelände der Sächsische und Dresdner Back- und Süßwaren GmbH & Co. KG, auf der westlichen Seite der Emil-Schüller-Straße der Gewerbehof Meier und auf der östlichen Seite der Emil-Schüller-Straße drei mehrstöckige Wohnhäuser jüngerer Datums. Weiter östlich der Fabrikstraße unter der Anschrift Fabrikstraße 2c und 2b in Richtung Elbstraße sowie noch weiter östlich befindet sich Wohnbebauung.

Auf das Gelände der Aktiva wirkt der Lärm verschiedener Gewerbebetriebe ein. Die Stadt Radebeul hat ein Gutachten für die Lärmbelastung bei dem Büro HOFFMANN.SEIFERT.PARTNER in Auftrag gegeben. Der Bericht vom 5. April 2018 kommt für die realen und genehmigten Immissionen zur Nachtzeit auf dem Grundstück der Aktiva zu Belastungen im Bereich zwischen 50 und 55 dB(A) und mehr. Ein weiteres Gutachten wurde im Auftrag der Aktiva durch die Werner Genest & Partner Ingenieurgesellschaft mbH erstellt, welches zu dem Ergebnis kommt, dass an dem am höchsten belasteten Immissionsort auf dem Grundstück der Aktiva tagsüber Belastungen von 69 dB(A) und nachts von 41,8 dB(A) zu erwarten sind. An den vorhandenen Wohngebäuden in der Nachbarschaft sind die Belastungen noch deutlich höher.

Ein Bebauungsplan existiert für das Gelände der Aktiva nicht. Die Stadt Radebeul fasste am 26. April 2017 den Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplanes Nr. 92 „Fabrikstraße/Uferstraße. Dieser hatte zunächst das Ziel, eine urbane Wohnbebauung des Areals zu entwickeln. Gegen eine Wohnbebauung äußerte das Landratsamt stets Bedenken; diese sei nicht zulässig, da die von den bereits bestehenden Gewerbebetrieben ausgehenden Lärmimmissionen zu hoch seien. Mit Beschluss des Stadtrates vom 20. Juni 2018 wurde das Planungsziel geändert. Planungsziel ist nun (nur) die Schaffung von ergänzenden Gewerbeflächen.

II Rechtliche Würdigung

Zur Frage der derzeit zulässigen Bebauung des Geländes der Aktiva (sogleich 1), der von der Stadt Radebeul angestrebten Ausweisung eines Gewerbegebietes (danach 2) und der alternativen Ausweisung eines Wohngebietes (zuletzt 3) ergibt sich Folgendes:

1 Derzeit zulässige Bebauung des Geländes der Aktiva

Die Zulässigkeit eines möglichen Vorhabens beurteilt sich nach § 34 BauGB, da für das betreffende Gebiet bislang kein Bebauungsplan existiert. Danach hängt die Zulässigkeit eines Vorhabens davon ab, ob es sich in die „Eigenart der näheren Umgebung einfügt“ (Einfügungsgebot). Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem Gebiet im Sinne der Baunutzungsverordnung, so kommen nach § 34 II BauGB hinsichtlich der Art der zulässigen Nutzung die Vorschriften der Baunutzungsverordnung (BauNVO) zur Anwendung (so genannte *faktische Baugebiete*). Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung nicht einem der in der Baunutzungsverordnung geregelten Gebietstypen, liegt eine *Gemengelage* nach § 34 I BauGB vor.

Das Gelände der Aktiva befindet sich nicht in einem *faktischen Gewerbegebiet* nach § 34 II BauGB, § 8 BauNVO, weil die Eigenart der näheren Umgebung in erheblichem Umfang auch Wohnnutzung aufweist, die in einem Gewerbegebiet nicht zulässig wäre.

Die erforderliche Durchmischung von Wohn- und Gewerbenutzungen für ein *faktisches Mischgebiet* nach § 6 I BauNVO liegt zwar vor. Allerdings sind die gewerblichen Nutzungen westlich des Grundstückes der Aktiva nicht allein dem nichtstörenden Gewerbe, welches für Mischgebiete typisch ist, zuzuordnen. Es spricht daher einiges sowohl für ein faktisches Mischgebiet, als auch gegen ein solches. Wenn aber ein faktisches Baugebiet vorliegt, dann am ehesten ein faktisches Mischgebiet nach § 6 BauNVO.

Wenn man annimmt, dass es sich um ein faktisches Mischgebiet handelt, dann sind auf dem Gelände der Aktiva nach § 6 BauNVO jedenfalls Wohnnutzungen zulässig, ebenso gewerbliche Nutzungen, die das Wohnen nicht wesentlich stören.

Grenze jeder an sich zulässigen Bebauung ist das Rücksichtnahmegebot. Danach sind Vorhaben unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die unzumutbar sind, oder aber auch wenn sie solchen Belästigungen oder Störungen ausgesetzt werden. Das betrifft vor allem Lärmimmissionen. Eine Grenze für eine Unzumutbarkeit von Immissionen ergibt sich für das Bauplanungsrecht verbindlich aus dem Immissionsschutzrecht¹. Die Immissionsrichtwerte betragen nach Nr. 6.1 TA Lärm in einem Mischgebiet tags 60 dB(A) und nachts 45 dB(A). Diese Werte können hier auf dem Gelände der Aktiva wegen der vorhandenen Lärmbelastung aus den umliegenden Gewerbebetrieben nicht eingehalten werden.

Gleichwohl ist Wohnbebauung auf dem Gelände der Aktiva zulässig: Die Immissionsrichtwerte der TA Lärm müssen nur an den Fenstern, hinter denen sich schutzbedürftige Wohnräume befinden, eingehalten werden. Es könnte also eine Riegelbebauung erfolgen, bei der zu den Gewerbebetrieben hin nur nichtschutzbedürftige Nutzungen vorgesehen werden (Küchen, Flure, Bäder etc.). Eine solche Bebauung würde auch das restliche Gelände der Aktiva von den Lärmimmissionen abschirmen. Zum anderen können Überschreitungen der Immissionsrichtwerte einer heranrückenden Wohnnutzung nicht entgegengehalten werden, wenn der emittierende Betrieb die immissionsschutzrechtlichen Grundpflichten nicht einhält². Die Behörde, welche mit der Zulassung einer heranrückenden Wohnbebauung befasst ist, muss den Betrieb daher in ihrer Betrachtung so einstellen, als ob er diese Grundpflichten erfüllt, insbesondere die maßgeblichen Immissionsrichtwerte einhält³. Wären die Immissionsrichtwerte durch die Gewerbebetriebe im vorliegenden Fall an der schon vorhandenen Wohnbebauung eingehalten, wäre dies auch auf dem Gelände der Aktiva der Fall. Daraus folgt, dass die vorhandene Gewerbelärmbelastung einer heranrückenden Wohnbebauung nicht entgegengehalten werden kann. Schließlich kann eine heranrückende Wohnbebauung nicht abgewehrt werden, wenn eine andere, in der Nachbarschaft bereits vorhandene schutzbedürftige Nutzung höhere Belastungen hinnehmen muss⁴. Auch diese Voraussetzungen sind hier erfüllt.

Demgegenüber müsste eine gewerbliche Bebauung auf dem Gelände der Aktiva ihrerseits an den vorhandenen Wohngebäuden die Immissionsrichtwerte der TA Lärm einhalten, um genehmigungsfähig zu sein. Das ist aber mit Blick auf teilweise Überschreitung der Immissionsrichtwerte durch die schon vorhandenen Gewerbebetriebe kaum möglich. Für die Ansiedlung von Gewerbe auf dem Gelände bleibt daher kaum Raum, da Gewerbe meist mit Lärm aus Produktionsanlagen, zumindest aber mit Lärm aus Zu- und Abfahrten von Mitarbeitern und Lieferanten verbunden ist.

¹ BVerwG, Urt. v. 29.11.2012 – 4 C 8/11, juris (Rn. 17 f.).

² BVerwG, Urt. v. 18.5.1995 – 4 C 20/94 –, BVerwGE 98, 235, 244, NVwZ 1996, 379.

³ BVerwG, Urt. v. 18.5.1995 – 4 C 20/94 –, BVerwGE 98, 235, 244.

⁴ So schon BVerwG, Beschl. v. 5.3.1984 – 4 B 171/83 –, juris (Rn. 3); SächsOVG, Urt. v. 10.4.2017 – 1 A 92/12, juris (Rn. 39); BayVGh, Beschl. v. 4.8.2008 – 1 CS 07.2770, juris (Rn. 20).

Im Ergebnis gilt das gleiche, wenn eine Gemengelage vorliegt. Eine Gemengelage liegt vor, wenn die nähere Umgebung keinem der in der Baunutzungsverordnung bezeichneten Baugebiete entspricht. Gemengelagen kennzeichnen sich durch ein enges Nebeneinander von unterschiedlichen Nutzungen aus⁵. Hier spricht viel dafür, dass sich die nähere Umgebung nicht einem bestimmten Baugebiets der BauNVO zuordnen lässt. Störende Gewebe- und Wohnnutzung erfolgen nebeneinander. Die Zulässigkeit eines möglichen Vorhabens richtet sich dann in einer Gemengelage nach § 34 I BauGB. Welche Vorhaben sich im dort einfügen, richtet sich danach, welche Nutzungsarten bereits in der näheren Umgebung vorhanden sind⁶. In der näheren Umgebung ist hier Wohnnutzung als auch gewerbliche Nutzung vorhanden. Demnach würden sich Wohnnutzung als auch Gewerbebetriebe in die Umgebung einfügen. Wie bei einem faktischen Mischgebiet würde Wohnnutzung nicht an den Immissionen des Gewerbes scheitern, weitere gewerbliche Nutzung ist hingegen wegen der schon vorhandenen Wohnnutzung kaum möglich.

2 Zulässigkeit der von der Stadt Radebeul angestrebten Ausweisung eines (eingeschränkten) Gewerbegebietes

Haupthindernis einer Festsetzung eines auch nur eingeschränkten Gewerbegebietes wäre die Immissionsproblematik: Zu den im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigenden Belangen zählen auch die Immissionen der Gewerbebetriebe (siehe § 1 VI Nr. 1, 7 BauGB).

Im vorliegenden Fall bestünde das Problem in der aus dem Plangebiet heraus resultierenden Lärmbelastung an der vorhandenen Wohnnutzung außerhalb des Plangebiets. Dass auch diese Lärmbelastung abwägungsrelevant ist, unterliegt keinem Zweifel⁷. Wenn aber die Immissionsrichtwerte der TA Lärm durch die schon vorhandene Gewerbenutzung in der Nachbarschaft ausgeschöpft sind bzw. überschritten werden, bliebe für eine weitere emittierende gewerbliche Nutzung auf dem Gelände der Aktiva kaum Raum, weil dann an sich im Plangebiet mögliche Nutzungen im späteren Baugenehmigungsverfahren nicht genehmigungsfähig wären. Lässt sich aber die eigentliche Zweckbestimmung eines Gebietes nicht erreichen, ist die Festsetzung unzulässig. Hinzu kommt, dass auch die westlich des Plangebietes vorhandene Kleingartenanlage einen in der Bauleitplanung zu beachtenden Schutzanspruch hat, der jedenfalls für die Tageszeit nicht ungünstiger als mit 60 dB(A) anzusetzen ist⁸. Auch an der Kleingartenanlage wird dieser Wert jedoch schon durch den vorhandenen Gewerbelärm weit überschritten.

⁵ Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch 13. Aufl. 2016, § 34 Rn. 48.

⁶ Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch 13. Aufl. 2016, § 34 Rn. 26.

⁷ BVerwG, Beschl. v. 29.7.2013 – 4 BN 13/13, zitiert nach juris Rn. 7.

⁸ OVG HH, Urt. v. 27.4.2016 – 2 E 20.13/N, zitiert nach juris, Rn. 72 – 79.

Bei einer Überplanung bereits bebauter Grundstücke ist zudem das Interesse an der Erhaltung des bestehenden Baurechts in die Abwägung einzubeziehen. Zwar darf die Gemeinde durch ihre Bauleitplanung die bauliche Nutzbarkeit von Grundstücken verändern, einschränken oder sogar aufheben; das durch Art. 14 GG gewährleistete Eigentumsrecht gehört jedoch in hervorgehobener Weise zu den zu berücksichtigenden Belangen⁹. Demnach ist hier zu berücksichtigen, dass derzeit ein breites Spektrum an Nutzungen zulässig ist. Durch die Festsetzung eines eingeschränkten Gewerbegebietes würden im großen Umfang in Betracht kommende Nutzungen ausgeschlossen.

Die angestrebte Ausweisung eines eingeschränkten Gewerbegebietes erscheint daher mit dem Abwägungsgebot kaum vereinbar.

3 Ausweisung eines Wohngebietes

Das Landratsamt ist bisher davon ausgegangen, dass eine Wohnbebauung im Plangebiet mit der vorhandenen gewerblichen Nutzung an der Fabrikstraße unvereinbar ist. Das trifft jedoch nicht zu:

Ein Verbot oder auch nur eine allgemeine Grundsatzregelung, wonach Wohnen und Gewerbe nicht nebeneinander geplant werden dürften, gibt es nicht¹⁰. Die Stadt Radebeul scheint mit dem Landratsamt auch davon auszugehen, dass in einem zum Wohnen dienenden Plangebiet, die Immissionswerte für ein allgemeines Wohngebiet von 55 dB(A) tags und 40 dB(A) eingehalten sein müssten. Für die Bauleitplanung gibt es aber keine verbindlichen Immissionsrichtwerte¹¹. Anerkannt ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vielmehr, dass die Werte für ein allgemeines Wohngebiet auch um 5 dB(A) und im Einzelfall sogar noch weiter überschritten werden können¹². Das hat dann zur Folge, dass die Bewohner eines solchen Gebietes Lärmbelastungen bis zu diesem Punkt hinnehmen müssen, gewerbliche Betriebe in der Nachbarschaft also keine Einschränkungen befürchten müssen.

Die Ausweisung eines allgemeinen Wohngebietes nach § 4 BauNVO wäre im vorliegenden Fall also möglich. Soweit mit den Immissionen aus den Gewerbebetrieben Immissionswerte noch überschritten werden, ließe sich dem durch Festsetzungen nach § 9 I Nr. 24 BauGB zum Lärmschutz begegnen¹³.

⁹ VGH BW, Urt. v. 4.4.2012 – 8 S 1300/09, zitiert nach juris Rn. 25.

¹⁰ NdsOVG, Beschl. v. 21.7.2008 – 1 MN 7/8, juris, Rn. 55; NdsOVG, Beschl. v. 12.1.2011 – 1 KN 28/10, juris, Rn. 155.

¹¹ BVerwG, Beschl. v. 17.2.2010 – 4 BN 59/09, juris, Rn. 4.

¹² BVerwG, Beschl. v. 13.6.2007 – 4 BN 6/07, juris, Rn. 14; BVerwG, Urt. v. 22.3.2007 – 4 CN 2/06, juris, Rn. 15; grundlegend hierzu BVerwG, Beschl. v. 18.12.1990 – 4 B 6/88, juris, Rn. 26-29.

¹³ BVerwG, Beschl. v. 26.5.2015 – 4 BN 8/15, zitiert nach juris Rn. 3.

III Zusammenfassung

Auf die Fragen des Gutachtauftrages lässt sich somit zusammenfassend Folgendes antworten:

- 1 Das Gelände der Aktiva an der Fabrikstraße in Radebeul hat bauplanungsrechtlich am ehesten den Status einer Gemengelage nach § 34 I BauGB. Denkbar ist eventuell auch die Annahme eines faktischen Mischgebiets nach § 34 II BauGB i.V.m. § 6 BauNVO.

In dem Gebiet ist bauplanungsrechtlich derzeit unter anderem Wohnnutzung zulässig. Gewerbliche Nutzungen sind zwar auch grundsätzlich zulässig. Wegen der bereits vorhandenen Lärmbelastung durch Gewerbebetriebe entlang der Fabrikstraße ist die weitere Zulassung gewerblicher Nutzungen jedoch schwierig und allenfalls für sehr emissionsarme Nutzungen denkbar.

- 2 Die von der Stadt Radebeul angestrebte Ausweisung eines eingeschränkten Gewerbegebietes erweist sich als kaum realistisch, da in der Nachbarschaft die nach dem Immissionsschutzrecht zulässigen Immissionsrichtwerte bereits überschritten sind bzw. weitgehend ausgeschöpft sind. Im Gewerbegebiet könnten später im Genehmigungsverfahren kaum gewerbliche Nutzungen zugelassen werden. Das verletzt zumindest das Abwägungsgebot.
- 3 Demgegenüber ist die Ausweisung eines Wohngebietes durchaus möglich. Einen Rechtssatz, wonach Wohnen nicht neben Gewerbe geplant werden dürfte, gibt es nicht. In einem Wohngebiet kann auch eine höhere Lärmbelastung zumutbar sein, als dies bislang von der Stadt Radebeul angenommen wird. Verbleibenden Überschreitungen von Immissionsrichtwerten lässt sich durch geeignete Planfestsetzungen begegnen¹⁴.

Leipzig, den 13. Dezember 2018

Dr. Sven Kreuter
Rechtsanwalt

¹⁴ Die ausführliche Fassung des Gutachtens wird in Kürze unter www.fuesser.de verfügbar sein.